schriften eines anderen Mitgliedstaats als desjenigen unterliegt, in dessen Gebiet seine Familienangehörigen wohnen, einen echten Anspruch auf Gewährung von Familienleistungen nach den anwendbaren Rechtsvorschriften. Dieser Anspruch darf nicht durch die Anwendung einer in diesen Rechtsvorschriften enthaltenen Klausel entzogen werden, nach der Familienleistungen nur an Personen gezahlt werden, die im Gebiet des betreffenden Mitgliedstaats wohnen.

Im Rahmen von Artikel 73 ist es ohne Bedeutung, ob die Rechtsvorschriften, denen der Arbeitnehmer unterliegt, in Anwendung der Artikel 13 bis 16 der Verordnung Nr. 1408/71 oder auf der Grundlage einer Vereinbarung gemäß Artikel 17 der Verordnung bestimmt worden sind.

In der Rechtssache 101/83

betreffend ein dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag vom Centrale Raad van Beroep (Niederlande) in dem bei diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit

RAAD VAN ARBEID, Amsterdam,

gegen

P. B. BRUSSE

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung des Artikels 17 der Verordnung Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, (ABl. L 149, S. 2)

erläßt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten Mackenzie Stuart, des Kammerpräsidenten T. Koopmans und des Richters G. Bosco,

Generalanwalt: Sir Gordon Slynn
Kanzler: P. Heim

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens, der Verfahrensablauf und die nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

Der Titel II der Verordnung Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 in der Fassung, die zur Zeit der Vorgänge, auf die sich die vorliegende Rechtssache bezieht, in Kraft war, enthält Vorschriften, die die Bestimmung der nationalen Rechtsvorschriften ermöglichen sollen, die auf innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandernde Arbeitnehmer anzuwenden sind. Artikel 13 Absatz 1 bestimmt:

„Ein Arbeitnehmer, für den diese Verordnung gilt, unterliegt den Rechtsvorschriften nur eines Mitgliedstaats."

In Absatz 2 dieses Artikels heißt es:

„Soweit nicht die Artikel 14 bis 17 etwas anderes bestimmen, gilt folgendes:

a) Ein Arbeitnehmer, der im Gebiet eines Mitgliedstaats beschäftigt ist, unterliegt den Rechtsvorschriften dieses Staates, und zwar auch dann, wenn er im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats wohnt oder sein Arbeitgeber oder das Unternehmen, das ihn beschäftigt, seinen Wohnsitz oder Betriebssitz im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats hat;

..."

Die Artikel 14 bis 16 enthalten Vorschriften, durch die der Grundsatz des Artikels 13 Absatz 2 Buchstabe a im Hinblick auf bestimmte Sonderfälle angepaßt werden soll.

Artikel 17 lautet:

„Zwei oder mehr Mitgliedstaaten, die zuständigen Behörden dieser Staaten oder die von diesen Behörden bezeichneten Stellen können im Interesse bestimmter Arbeitnehmer oder Arbeitnehmergruppen Ausnahmen von den Artikeln 13 bis 16 vereinbaren."

Seit 1. September 1964 wird der niederländische Staatsangehörige P. B. Brusse, der Kläger in der ersten Instanz des Ausgangsverfahrens, von seinem Arbeitgeber, der Firma „De Volkskrant B. V.", Amsterdam, als Auslandskorrespondent im Vereinigten Königreich beschäftigt.

Vom Beginn seiner Beschäftigung im Vereinigten Königreich an hätte Herr Brusse der britischen Sozialversicherung unterstellt werden müssen. Dies ergibt sich sowohl aus Artikel 4 Absatz 1 des Abkommens über soziale Sicherheit zwischen den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich vom 11. August 1954 (Tractatenblad 1954, Nr. 114) als auch aus Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1408/71, der im Vereinigten Königreich am 1. April 1973 in Kraft trat.

Herr Brusse wurde jedoch niemals dem britischen Sozialversicherungssystem angeschlossen. Er entrichtete vielmehr freiwillig Beiträge nach der niederländischen „Algemene Ouderdomswet" (Gesetz über die allgemeine Altersversicherung)

weiter. Vom 1. Juli 1967 an wurde er zur freiwilligen Versicherung nach der niederländischen „Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering" (Gesetz über die Arbeitsunfähigkeitsversicherung) zugelassen. Seit 1. Januar 1972 ist er, wiederum freiwillig, nach der niederländischen „Algemene weduwen- en wezenwet" (Gesetz über die allgemeine Witwen- und Waisenversicherung) versichert.

Erst 1977 wurden die britischen Behörden auf den Fall von Herrn Brusse aufmerksam. Sie setzten sich alsbald mit den zuständigen niederländischen Stellen in Verbindung und schlossen mit ihnen durch den Austausch entsprechender Briefe eine Vereinbarung. Diese sieht vor, daß Herr Brusse

— für die Zeit vom 1. September 1964 bis zum 31. Dezember 1977 als niederländischer Versicherter anzusehen ist und daß

— vom 1. Januar 1978 an die britische Regelung auf ihn Anwendung finden soll.

Diese Vereinbarung stützte sich ausdrücklich für die Zeit bis zum 1. Januar 1973 auf Artikel 10 des genannten Abkommens zwischen den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich und für die Zeit danach auf Artikel 17 der Verordnung Nr. 1408/71.

Nachdem der Arbeitgeber des Herrn Brusse über die diesen betreffende Vereinbarung unterrichtet worden war, beantragte er mit Schreiben vom 26. Januar 1978 beim Raad van Arbeid Amsterdam, dem Beklagten in der ersten Instanz des Ausgangsverfahrens, seinem Arbeitnehmer das ihm nach dem niederländischen Recht zustehende Kindergeld für die Zeit bis zum 1. Januar 1978 zu gewähren.

Mit Schreiben vom 23. November 1978, das durch einen am 1. März 1979 zugestellten, der Anfechtung unterliegenden Bescheid bestätigt wurde, lehnte der Raad van Arbeid den von der Firma „De Volkskrant" im Namen von Herrn Brusse gestellten Antrag ab. Er begründete dies in erster Linie damit, daß Herr Brusse im fraglichen Zeitraum im Vereinigten Königreich gewohnt habe und daher nicht die Voraussetzungen der niederländischen Regelung über das Kindergeld erfülle. Nach dieser Regelung ist nur versichert, wer Inländer ist oder wer, ohne Inländer zu sein, für innerhalb des Königreichs der Niederlande im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses verrichtete Arbeit der Lohnsteuer unterliegt. Der Raad van Arbeid vertrat die Ansicht, er vermöge die Herrn Brusse betreffende Vereinbarung zwischen den britischen und den niederländischen Behörden nicht als Vereinbarung im Sinne von Artikel 17 der Verordnung Nr. 1408/71 anzusehen. Die in dieser Vorschrift vorgesehene Möglichkeit, von den Artikeln 13 bis 16 abzuweichen, bestehe nämlich nur dann, wenn die Anwendung dieser Vorschriften „zu unerwünschten oder unbeabsichtigten Ergebnissen führen würde". Dies treffe im Fall von Herrn Brusse nicht zu, da es in seiner Situation durch nichts gerechtfertigt sei, auf ihn nicht die allgemeinen Vorschriften anzuwenden. Abschließend äußerte der Raad van Arbeid die Ansicht, daß die Gewährung des von Herrn Brusse beantragten Kindergelds „im vorliegenden Fall sowohl gegen die niederländischen Rechtsvorschriften über das Kindergeld als auch gegen ... die zwingenden Vorschriften des Gemeinschaftsrechts verstoßen würde".

Gegen diesen ablehnenden Bescheid erhob Herr Brusse Klage beim Raad van Beroep Amsterdam, der die Klage durch Entscheidung vom 20. Mai 1981 für begründet erklärte und demgemäß den angefochtenen Bescheid aufhob. Hiergegen legte der Raad van Arbeid Berufung ein,

wodurch der Rechtsstreit vor den Centrale Raad van Beroep gelangte. Dieser hat mit Beschluß vom 19. Oktober 1982 das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen vorgelegt:

„1. Gibt Artikel 17 der Verordnung Nr. 1408/71 zwei Mitgliedstaaten die Möglichkeit, im Falle eines Arbeitnehmers, der mehrere Jahre lang nicht im Rahmen des für ihn nach den Artikeln 13 bis 16 der Verordnung Nr. 1408/71 geltenden Systems des einen Mitgliedstaats versichert war, durch Vereinbarung für diese Jahre das System des anderen Mitgliedstaats (wo der Arbeitnehmer wohnte, bevor er in den erstgenannten Mitgliedstaat umzog) für anwendbar zu erklären?

2. Bei Bejahung der vorstehenden Frage (und vorausgesetzt, daß der Gerichtshof befugt ist, zu der in dieser Frage genannten Vereinbarung zwischen zwei Mitgliedstaaten im Wege der Vorabentscheidung Stellung zu nehmen): Hat der betroffene Arbeitnehmer dann Anspruch auf Kindergeld gemäß dem durch diese Vereinbarung für anwendbar erklärten System eines bestimmten Mitgliedstaats, auch wenn er nicht die nach diesem System für einen Anspruch auf Kindergeld geltende Voraussetzung erfüllt, daß man seinen Wohnort im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats haben muß?"

Der Vorlagebeschluß ist am 31. Mai 1983 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes haben schriftliche Erklärungen eingereicht: der Raad van Arbeid Amsterdam, vertreten durch seinen Präsidenten L. Opheikens, Herr P. B. Brusse, vertreten durch die Rechtsanwälte A. F. de Savornin Lohman und J. G. F. Cath, Brüssel, die Regierung der Niederlande, vertreten durch den Generalsekretär im Außenministerium J. Verkade als Bevollmächtigten, die Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch Treasury Solicitor R. N. Ricks als Bevollmächtigten, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsberater J. Griesmar als Bevollmächtigten im Beistand von Rechtsanwalt F. Herbert, Brüssel.

Auf Bericht des Berichterstatters hat der Gerichtshof nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

Mit Beschluß vom 14. Dezember 1983 hat der Gerichtshof die Rechtssache gemäß Artikel 95 §§ 1 und 2 der Verfahrensordnung an die Erste Kammer verwiesen.

II — Schriftliche Erklärungen der Beteiligten

Zur Zuständigkeit des Gerichtshofes

Der *Raad van Arbeid* bemerkt zunächst, das vorlegende Gericht habe im Rahmen der zweiten Frage Zweifel daran geäußert, ob der Gerichtshof befugt sei, im Wege der Vorabentscheidung über eine nach Artikel 17 der Verordnung Nr. 1408/71 geschlossene Vereinbarung zweier Mitgliedstaaten zu entscheiden.

Der Raad van Arbeid vertritt die Ansicht, der Gerichtshof sei nach Artikel 177 Absatz 1 befugt, im Wege der Vorabentscheidung für Recht zu erkennen, welchen Anforderungen eine Vereinbarung nach Artikel 17 der Verordnung Nr. 1408/71 genügen müsse.

Herr Brusse macht geltend, die Befugnis des Gerichtshofes ergebe sich aus dem bloßen Umstand, daß das nationale Gericht, dessen Sache es sei, die Erforder-

lichkeit der vorgelegten Fragen zu beurteilen, dem Gerichtshof ein Vorabentscheidungsersuchen vorgelegt habe.

Die *Regierung des Vereinigten Königreichs* trägt vor, bevor das vorlegende Gericht beurteilen könne, ob die Vereinbarung, auf die es sich beziehe, eine wirksame Rechtsgrundlage darstellen könne, müsse es Klarheit über die Tragweite des Artikels 17 und über die Frage erlangen, welche Wirkung einer aufgrund dieser Vorschrift geschlossenen Vereinbarung gegenüber den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über Familienbeihilfen zukommen könne.

Die Regierung des Vereinigten Königreichs meint deshalb, daß die vorgelegten Fragen die Auslegung des Artikels 17 beträfen und daß der Gerichtshof zur Beantwortung dieser Fragen befugt sei.

Die *Kommission* stellt fest, zwar gehöre eine nach Artikel 17 geschlossene Vereinbarung zweier Mitgliedstaaten nicht zu den in Artikel 177 EWG-Vertrag genannten Handlungen der Gemeinschaft; dies bedeute jedoch nicht, daß der Gerichtshof nicht durch Auslegung des Artikels 17 die Tragweite und die eventuellen Grenzen der den Mitgliedstaaten durch diese Vorschrift eingeräumten Befugnis definieren könne. Allerdings dürfe der Gerichtshof nicht konkret entscheiden, ob die im vorliegenden Fall streitige Vereinbarung zwischen dem Vereinigten Königreich und den Niederlanden unter Artikel 17 falle. Dies sei eine Frage der Anwendung des Gemeinschaftsrechts, deren Beantwortung den nationalen Gerichten vorbehalten sei. Die Kommission schlägt daher vor, die zweite Frage des vorlegenden Gerichts wie folgt umzuformulieren:

„Ist Artikel 17 der Verordnung Nr. 1408/71 so auszulegen, daß das Recht, das im Rahmen einer unter diese Vorschrift fallenden Vereinbarung für anwendbar erklärt wird, weiterhin die Voraussetzungen für die Zuerkennung eines Anspruchs einschließlich eventueller Wohnorterfordernisse autonom regelt?"

Zur ersten Frage

Der *Raad van Arbeid* weist darauf hin, daß der Gerichtshof in seinem Urteil vom 23. September 1982 in der Rechtssache 276/81 (Kuijpers, Slg. 1982, 3027) festgestellt habe, daß die Bestimmungen des Titels II der Verordnung Nrn. 3 und 1408/71 bezweckten, daß die Betroffenen gemäß den in den Bestimmungen dieses Titels niedergelegten Kriterien dem System der sozialen Sicherheit eines einzigen Mitgliedstaats unterlägen, so daß vermieden werde, daß gleichzeitig verschiedene nationale Regelungen anzuwenden seien. Daher könnten die Mitgliedstaaten nicht selbst bestimmen, inwieweit ihre eigene Regelung oder die eines anderen Mitgliedstaats anwendbar sei.

An seine Ausführungen in dem von Herrn Brusse angefochtenen Bescheid anknüpfend vertritt der Raad van Arbeid die Ansicht, man könne in Artikel 17 wegen der darin enthaltenen Wendung „im Interesse" nicht mehr als ein Korrektiv für die Fälle sehen, in denen die Anwendung der Artikel 13 bis 16 die Gefahr unerwünschter oder unbeabsichtigter Auswirkungen begründe. Solche Auswirkungen seien nicht anzunehmen, wenn ein Arbeitnehmer für unbestimmte Zeit in einem anderen Mitgliedstaat beschäftigt sei. In diesem Fall seien nach Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe a die Rechtsvorschriften des Staates anzuwenden, in dessen Hoheitsgebiet der Arbeitnehmer sich niederlasse. Die Folgen, die daraus erwüchsen, daß der Arbeitnehmer es versäume, sich in dem neuen Land bei der zuständigen Stelle anzumelden, könnten nicht als unerwünschte Auswirkungen der Bestimmung des Rechts angesehen

werden, das aufgrund der Artikel 13 bis 16 anzuwenden sei.

Der Raad van Arbeid prüft auch die Frage, ob Artikel 17 die Mitgliedstaaten ermächtigt, *rückwirkend* die Anwendung zwingender Vorschriften des Gemeinschaftsrecht wie der Artikel 13 bis 16 auszuschließen. Nach Ansicht des Raad van Arbeid würde eine solche Rückwirkung gegen den allgemeinen Grundsatz der Rechtssicherheit verstoßen, weil sie für den Betroffenen die Möglichkeit begründen würde, die Zahlung von Leistungen zu verlangen, die bereits lange vorher hätten erbracht werden müssen, und weil sie es den zuständigen Stellen ermöglichen würde, Beiträge für ebenfalls längst verstrichene Zeiträume nachzuerheben.

Aus den vorstehenden Erwägungen leitet der Raad van Arbeid ab, daß eine Vereinbarung zwischen zwei oder mehr Mitgliedstaaten, wonach die Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats, in dem der betroffene Arbeitnehmer ursprünglich wohnte, deshalb für anwendbar erklärt werden, weil dieser Arbeitnehmer es versäumt hat, sich in dem anderen Mitgliedstaat, wo er beschäftigt ist, registrieren zu lassen, keine Vereinbarung im Sinne des Artikels 17 der Verordnung Nr. 1408/71 ist. Er schlägt demgemäß vor, die erste Frage des vorlegenden Gerichts zu verneinen.

Herr Brusse stellt im Anschluß an eine Darstellung der Grundzüge des niederländischen Sozialversicherungssystems vorab fest, durch die Vereinbarung zwischen dem Vereinigten Königreich und den Niederlanden habe die Ungewissheit über die Frage beseitigt werden sollen, ob auf ihn, da er im Vereinigten Königreich beschäftigt und wohnhaft gewesen sei, das britische Sozialversicherungsrecht Anwendung finden solle. Die Vereinbarung habe zu einer „Normalisierung" seiner Situation geführt.

Aus der Formulierung des Artikels 17 sowie aus der Stellung dieser Vorschrift innerhalb der Verordnung Nr. 1408/71 ergebe sich eindeutig, daß sich die Befugnis der Mitgliedstaaten, Ausnahmen von den Artikeln 13 bis 16 zu vereinbaren, nicht darauf zu beschränken brauche, ergänzende Regelungen für die in den Artikeln 13 bis 16 vorgesehenen Fälle zu erlassen. Nach Artikel 17 könne vielmehr auch von der allgemeinen Regel und von den besonderen Regeln der Artikel 13 bis 16 abgewichen werden. Die Mitgliedstaaten verfügten insoweit vorbehaltlich ihrer Verpflichtung, sich vom Interesse des Arbeitnehmers leiten zu lassen, über einen Ermessensspielraum.

Nichts spreche dagegen, daß eine Vereinbarung im Sinne von Artikel 17 nicht für bereits entstandene Sachverhalte getroffen werden könne, da ein allgemeines Rückwirkungsverbot weder aus dem Wortlaut dieser Vorschrift noch aus ihrer Stellung innerhalb der Verordnung abgeleitet werden könne. Im Gegenteil würde Artikel 17 angesichts der Zeit, die für den Abschluß solcher Vereinbarungen zwangsläufig benötigt werde, viel von seiner Bedeutung genommen, wenn sich die Vereinbarung nicht auf vergangene Zeiträume beziehen könne. Überdies liege die Rückwirkung der Vereinbarung im vorliegenden Fall unbestreitbar im Interesse des betroffenen Arbeitnehmers.

Die *Regierung der Niederlande* trägt vor, das einzige Kriterium dafür, ob die Mitgliedstaaten eine Vereinbarung, durch die Ausnahmen von den Artikeln 13 bis 16 der Verordnung Nr. 1408/71 vorgesehen würden, auf Artikel 17 dieser Verordnung stützen könnten, sei das Interesse des Arbeitnehmers. Die Regierung der Niederlande meint, daß von Artikel 17 sparsam Gebrauch gemacht werden sollte, da er eine Ausnahme von den im allgemeinen anzuwendenden Vorschriften darstelle, und daß nur das unzwei-

deutig festgestellte Interesse eines Arbeitnehmers seine Anwendung rechtfertige.

Im vorliegenden Fall wären die Interessen von Herrn Brusse in erheblichem Maße beeinträchtigt worden, wenn vom Rückgriff auf Artikel 17 abgesehen und auf Herrn Brusse rückwirkend die britische Regelung der sozialen Sicherheit angewandt worden wäre. Die rückwirkende Anwendung der britischen Regelung hätte zur Folge gehabt, daß Herr Brusse die Beiträge hätte nachentrichten müssen, die nach der britischen Regelung zur Sicherung gegen bestimmte Risiken zu leisten gewesen wären, gegen die er sich bereits freiwillig nach der niederländischen Regelung versichert gehabt habe. Aufgrund dieser Überlegungen seien die zuständigen niederländischen Stellen zu der Auffassung gelangt, daß die Unterwerfung unter die britische Regelung der sozialen Sicherheit dem Interesse von Hern Brusse nur entsprechen könne, wenn sie zu einem in der Zukunft liegenden Zeitpunkt wirksam werde.

Die Regierung der Niederlande schlägt daher vor, die erste Frage des vorlegenden Gerichts zu bejahen.

Die *Regierung des Vereinigten Königreichs* legt zunächst noch einmal den Sachverhalt der vorliegenden Rechtssache dar und bemerkt sodann, Artikel 17 sei allgemein gefaßt und sehe keinerlei Beschränkungen des Zeitraums vor, auf den sich eine Vereinbarung erstrekken könne. Es komme allein darauf an, daß die betreffende Vereinbarung im Interesse bestimmter Arbeitnehmer oder Arbeitnehmergruppen getroffen werde.

Es würde im Gegenteil dem Sinn und Zweck der Bestimmung zuwiderlaufen, wenn man versuchen wollte, die Fälle, in denen eine Vereinbarung getroffen werden könne, zu sehr zu begrenzen. Letztlich sollte der Abschluß solcher Vereinbarungen dem Sachverstand der zuständigen nationalen Stellen überlassen bleiben.

Nichts spreche dagegen, daß eine Vereinbarung nach Artikel 17 eine einzige Person betreffen könne. Es wäre im Gegenteil anomal, wenn eine Vereinbarung zwar für zwei oder mehr Arbeitnehmer, nicht aber für nur einen Arbeitnehmer getroffen werden könnte.

Unter Hinweis auf die vom Raad van Arbeid in seiner Entscheidung vertretene Auffassung macht die Regierung des Vereinigten Königreichs geltend, die Frage, ob eine Ausnahme von den allgemeinen Vorschriften zulässig sei, sei unter Berücksichtigung aller erheblichen Umstände zu beurteilen, die zu dem Zeitpunkt vorlägen, wo der Abschluß der Vereinbarung in Betracht gezogen werde. Im vorliegenden Fall seien folgende Umstände berücksichtigt worden:

— Herr Brusse habe dreizehn Jahre lang Beiträge nach der niederländischen Regelung entrichtet.

— Es hätten keine Anhaltspunkte dafür vorgelegen, daß Herr Brusse oder sein Arbeitgeber versucht hätten, die Erreichung der Ziele des Vertrags zu hintertreiben oder die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften zu umgehen.

— Wäre Herr Brusse ab 1964 in das britische System einbezogen worden, so hätte dies einen erheblichen Verwaltungsaufwand ohne besondere Nutzwirkung mit sich gebracht.

— Der Abschluß der Vereinbarung habe eindeutig im Interesse von Herrn Brusse gelegen.

Zum letzten Punkt erklärt die Regierung des Vereinigten Königreichs, wenn Herr Brusse von 1964 ab der britischen Regelung unterstellt worden wäre, so hätte dies für Herrn Brusse die Verpflichtung begründet, Beiträge zu dem britischen System zu entrichten, obwohl ihm dies

nur einen geringen Vorteil gebracht hätte.

Die Regierung des Vereinigten Königreichs vertritt daher die Ansicht, die Herrn Brusse betreffende Vereinbarung beruhe nach alledem auf einer richtigen und gerechten Anwendung des Artikels 17. Sie weist darauf hin, daß jährlich etwa tausend Vereinbarungen zwischen den britischen Stellen und den Stellen der anderen Mitgliedstaaten aufgrund dieser Vorschrift geschlossen würden; durch solche Vereinbarungen könne erreicht werden, daß jeweils die angemessensten Rechtsvorschriften im Interesse des Arbeitnehmers Anwendung finden könnten.

Die Regierung des Vereinigten Königreichs meint, wenn der Gerichtshof sich für eine zu enge Auslegung des Artikels 17 entscheide, könne die Gültigkeit einer Vielzahl von Vereinbarungen in Zweifel gezogen werden.

Die *Kommission* macht geltend, mangels gerichtlicher Entscheidungen zu Artikel 17 sei bei der Auslegung dieser Vorschrift auf ihren Wortlaut sowie auf den Zusammenhang, in den sie sich einfüge, und vor allem auf Artikel 51 EWG-Vertrag abzustellen. Da es sich um eine Ausnahmebestimmung zu den allgemeinen und besonderen Vorschriften der Artikel 13 bis 16 handele, deren Funktion der Gerichtshof in seinem Urteil vom 23. November 1982 in der Rechtssache 276/81 (Kuijpers, a. a. O) verdeutlicht habe, sei von der Natur dieser allgemeinen und besonderen Vorschriften auszugehen. Es handele sich bei ihnen nicht um Normen des materiellen Rechts, sondern vielmehr um Konfliktregeln, die als solche in der Praxis leicht zu handhaben sein und jederzeit ihren Zweck erfüllen müßten.

Das Bestehen einer Vorschrift von der Art des Artikels 17 ermögliche es gerade, dem Bedürfnis Rechnung zu tragen, von diesen Vorschriften in bestimmten Fällen, in denen sie nicht mehr ihren Zweck erfüllten, insoweit abzuweichen, als dies im Interesse bestimmter Arbeitnehmer oder Arbeitnehmergruppen liege.

Allerdings sei im Gemeinschaftsrecht jede Ausnahmebestimmung zu den allgemeinen Vorschriften eng auszulegen. Dies bedeute, daß jeder Fall eines Arbeitnehmers oder einer Arbeitnehmergruppe, der durch eine Vereinbarung nach Artikel 17 geregelt werde, ausschließlich nach seinen eigenen Besonderheiten zu beurteilen sei und keinesfalls die Bedeutung eines Präzendenzfalles haben könne. Die Kommission hebt hervor, daß bei der Entscheidung über den Abschluß einer Vereinbarung nach Artikel 17 das Interesse des Arbeitnehmers den Ausschlag geben müsse. Das Interesse müsse sich auf die *Bestimmung* des anzuwendenden Rechts und nicht auf dessen *Anwendung* beziehen. Mit anderen Worten dürften insoweit keine Erwägungen berücksichtigt werden, die sich auf die Anzahl und den Umfang der Leistungen oder auf das Ausmaß der Belastungen bezögen, die die eventuelle Anwendung eines Rechts im Vergleich zur Anwendung eines anderen Rechts mit sich bringe.

Nach Ansicht der Kommission muß das Interesse des Arbeitnehmers

— von derselben Art wie die Interessen sein, die bei der Auslegung und Anwendung der Artikel 13 bis 16 berücksichtigt werden, und

— schwer genug wiegen, um eine Abweichung von den im allgemeinen anzuwendenden Vorschriften zu rechtfertigen.

Die Kommission trägt vor, die Artikel 13 bis 16 trügen zwei Hauptgedanken Rechnung, nämlich dem Erfordernis, für jeden Arbeitnehmer ein einziges für ihn

geltendes nationales Recht zu bestimmen, und dem Streben nach „Funktionalität", d. h. danach, daß die Bestimmung des anzuwendenden Rechts auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit den Bestand und die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit der Arbeitnehmer, wie es in Artikel 51 EWG-Vertrag niedergelegt sei, nicht beeinträchtige. Demgemäß sei bei der Beurteilung des in Artikel 17 genannten Interesses des Arbeitnehmers zum einen auf die praktischen Aspekte der Einbeziehung in das System der sozialen Sicherheit eines Mitgliedstaats statt eines anderen Mitgliedstaats sowie zum anderen auf die Auswirkung der Artikel 13 bis 16 auf das Recht auf Freizügigkeit des betreffenden Arbeitnehmers abzustellen.

Ob die Vereinbarung, auf die sich das vorlegende Gericht beziehe, durch das so verstandene Interesse des Arbeitnehmers gerechtfertigt sei oder nicht, müsse von dem nationalen Gericht entschieden werden.

Die Kommission schlägt daher vor, auf die erste Frage des Centrale Raad van Beroep wie folgt zu antworten:

„Artikel 17 der Verordnung Nr. 1408/71 gibt zwei Mitgliedstaaten die Möglichkeit, im Falle eines Arbeitnehmers, der mehrere Jahre lang nicht im Rahmen des für ihn nach den Artikeln 13 bis 16 der Verordnung Nr. 1408/71 geltenden Systems des einen Mitgliedstaats versichert war, durch Vereinbarung für diese Jahre das System des anderen Mitgliedstaats (wo der Arbeitnehmer wohnte, bevor er in den erstgenannten Mitgliedstaat umzog) für anwendbar zu erklären, wenn dies im Interesse des betroffenen Arbeitnehmers liegt. Ob letzteres der Fall ist, hängt zum einen von der einheitlichen Anknüpfung an ein einziges nationales Recht, durch die jede unnötige Kumulierung oder Überschneidung von Belastungen und Verantwortlichkeiten vermieden werden soll, sowie zum anderen vom Bestehen und der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit der Arbeitnehmer ab."

Zur zweiten Frage

Für den Fall, daß der Gerichtshof die erste Frage bejahen sollte, trägt der *Raad van Arbeid* vor, wenn das Recht eines Mitgliedstaats für anwendbar erklärt sei, so könne dieser Mitgliedstaat zwar grundsätzlich die Voraussetzungen des Rechts auf Anschluß und der Anschlußpflicht festlegen; er sei dabei aber keineswegs vollkommen frei, sondern müsse die durch die Verordnung Nr. 1408/71 gezogenen Grenzen beachten.

Das Wohnorterfordernis als Voraussetzung der Versicherungspflicht füge sich nicht in diese Grenzen ein. Es sei auch zu berücksichtigen, daß Artikel 13 Absatz 2 Buchstaben a und b die Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats, wo der Arbeitnehmer beschäftigt sei, selbst dann für anwendbar erkläre, wenn der Betreffende in einem anderen Mitgliedstaat wohne.

Abschließend schlägt der Raad van Arbeid vor, die zweite Frage des vorlegenden Gerichts zu bejahen.

Herr Brusse weist zunächst darauf hin, daß die Vereinbarung zwischen den britischen und den niederländischen Behörden dahin gegangen sei, die Anwendung des britischen Sozialversicherungsrechts auf ihn für die Zeit bis Ende 1977 völlig auszuschließen und ihn statt dessen ganz der niederländischen Sozialversicherung zu unterstellen.

Zum Wohnorterfordernis als Voraussetzung für die Zuerkennung eines Kindergeldanspruchs meint Herr Brusse, im Rahmen von Artikel 73 der Verordnung Nr. 1408/71 sei es unerheblich, auf welchen Gründen die Anwendbarkeit des

Rechts eines Mitgliedstaats auf einen bestimmten Arbeitnehmer beruhe. Der Anspruch auf Familienleistungen entstehe ausschließlich durch das Ineinandergreifen des Artikels 73, wonach es auf den Wohnort nicht ankomme, und der nationalen — im vorliegenden Fall: niederländischen — Regelung über das Kindergeld.

Demgemäß schlägt Herr Brusse vor, die zweite Frage des vorlegenden Gerichts zu bejahen.

Die *Regierung der Niederlande* weist darauf hin, daß nach dem Grundsatz des Artikels 13 Absatz 2 Buchstabe a selbst dann das Sozialversicherungsrecht des Mitgliedstaats anzuwenden sei, in dessen Gebiet der Arbeitnehmer beschäftigt sei, wenn er anderswo wohne oder wenn sich der Betriebs- oder Wohnsitz seines Arbeitgebers anderswo befinde. Wenn Mitgliedstaaten sich entschieden, gestützt auf Artikel 17 eine Ausnahme von diesem Grundsatz zu vereinbaren, indem sie den Arbeitnehmer einem anderen Recht unterstellten, als sich aus Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe a ergäbe, so seien ebenfalls die Kriterien des Wohnorts und des Betriebs- oder Wohnsitzes außer acht zu lassen. Wäre es anders, so würde das Interesse des betroffenen Wanderarbeitnehmers dadurch mißachtet, daß die Erlangung von Ansprüchen, die ihm an sich nach dem mittels des Artikels 17 für auf ihn anwendbar erklärten Recht zustünden, von bestimmten Wohnorterfordernissen abhängig gemacht werden könnte. Ein solches Ergebnis liefe dem Sinn und Zweck der Regelung zuwider. Die Regierung der Niederlande schlägt daher vor, auch die zweite Frage des vorlegenden Gerichts zu bejahen.

Die *Regierung des Vereinigten Königreichs* trägt vor, wenn das Recht eines Mitgliedstaats in Abweichung von den Artikeln 13 und 14 für anwendbar erklärt werde, werde dieser Mitgliedstaat dadurch zuständig im Sinne von Artikel 73 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1408/71, und die Wohnorterfordernisse des innerstaatlichen Rechts dieses Mitgliedstaats würden dadurch unanwendbar. Daher habe Herr Brusse, da er dem niederländischen Recht unterstellt worden sei, Anspruch auf Familienleistungen nach diesem Recht, als ob er und seine Familie in den Niederlanden wohnten. Schließlich stellt die Regierung des Vereinigten Königreichs fest, daß bei den britischen Stellen kein Antrag auf Kindergeld für die Zeit vom 1. April 1973 bis zum 31. Dezember 1977 gestellt worden sei.

Die *Kommission* vertritt die Ansicht, wenn mit Hilfe einer Vereinbarung im Sinne von Artikel 17 bestimmt worden sei, welches Recht auf einen bestimmten Arbeitnehmer auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit anzuwenden sei, so habe dies natürlich zur Folge, daß der Anspruch des Betroffenen auf Kindergeld von dem für anwendbar erklärten — im vorliegenden Fall: niederländischen — Recht abhänge. Es verstehe sich jedoch von selbst, daß die nationalen Vorschriften über die Entstehung und die Gewährung dieses Anspruchs nicht mit dem einschlägigen Gemeinschaftsrecht unvereinbar sein dürften. Im Gemeinschaftsrecht stehe aber fest, daß Staatsangehörigkeits- oder Wohnorterfordernisse als Voraussetzung für die Zuerkennung eines Anspruchs mit dem Grundsatz der Freizügigkeit unvereinbar seien. Außerdem würde ein Wohnorterfordernis auch dem Sinn und Zweck der Bestimmungen des Titels II der Verordnung Nr. 1408/71 zuwiderlaufen.

Abschließend schlägt die Kommission vor, auf die zweite Frage des Centrale Raad van Beroep wie folgt zu antworten:

„Artikel 17 der Verordnung Nr. 1408/71 ist eine Konfliktregel, die lediglich die

Bestimmung des anzuwendenden Rechts ermöglicht.

Ob und unter welchen Umständen im Rahmen des auf diese Weise bestimmten Rechts ein Anspruch des betroffenen Arbeitnehmers besteht, bestimmt sich nach diesem Recht, wobei Artikel 51 EWG-Vertrag und die zu seiner Durchführung ergangenen Verordnungen zu beachten sind. Ein Wohnorterfordernis ist auf diesem Gebiet mit dem Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer unvereinbar."

III — Mündliche Verhandlung

Der Raad van Arbeid Amsterdam, vertreten durch seinen Bevollmächtigten S. van der Zee, Herr P. B. Brusse, vertreten durch Rechtsanwalt A. F. de Savornin Lohman, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsanwalt F. Herbert, haben in der Sitzung vom 9. Februar 1984 mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 15. März 1984 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Der Centrale Raad van Beroep hat mit Beschluß vom 19. Oktober 1982, beim Gerichtshof eingegangen am 31. Mai 1983, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag zwei Fragen nach der Auslegung von Artikel 17 der Verordnung Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, (ABl. L 149, S. 2) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit zwischen Herrn P. Brusse und dem Raad van Arbeid Amsterdam.

3 Nachdem der niederländische Staatsangehörige Brusse zunächst in den Niederlanden gearbeitet hatte, wohnte und arbeitete er seit dem 1. September 1964 im Vereinigten Königreich. Gemäß Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1408/71 hätte er seit dem 1. September 1964 den sozialrechtlichen Vorschriften des Vereinigten Königreichs als dem Mitgliedstaat, in dem er beschäftigt war, unterliegen müssen. Er war jedoch zu keiner Zeit dem britischen Sozialversicherungssystem angeschlossen, sondern entrichtete weiter freiwillige Beiträge zum niederländischen System.

4 Als man 1977 auf die nicht den Vorschriften entsprechende Lage von Herrn Brusse aufmerksam wurde, beschlossen die zuständigen Behörden des Ver-

einigten Königreichs und der Niederlande in Anbetracht dessen, daß diese vorschriftswidrige Situation über eine Reihe von Jahren bestanden hatte, den Abschluß einer Vereinbarung im Sinne von Artikel 17 der Verordnung Nr. 1408/71.

5 Diese Vorschrift lautet:

„Zwei oder mehr Mitgliedstaaten, die zuständigen Behörden dieser Staaten oder die von diesen Behörden bezeichneten Stellen können im Interesse bestimmter Arbeitnehmer oder Arbeitnehmergruppen Ausnahmen von den Artikeln 13 bis 16 vereinbaren."

6 Aufgrund dieser Vereinbarung wurde Herr Brusse für die Zeit bis zum 31. Dezember 1977 als dem niederländischen Sozialversicherungssystem unterliegend angesehen. Dagegen sollten für die Zeit danach die Rechtsvorschriften des Vereinigten Königreichs für ihn gelten.

7 Gestützt auf diese Vereinbarung beantragte der Arbeitgeber von Herrn Brusse beim Raad van Arbeid Amsterdam, seinem Arbeitnehmer das ihm nach dem niederländischen Recht zustehende Kindergeld für die Zeit zu gewähren, für die Herr Brusse nach der Vereinbarung diesen Rechtsvorschriften unterliegen sollte.

8 Der Raad van Arbeid verweigerte die Zahlung und machte geltend, nach niederländischem Recht könne Kindergeld nur an in den Niederlanden wohnhafte Arbeitnehmer gezahlt werden; Herr Brusse erfülle diese Voraussetzung für den fraglichen Zeitraum nicht. Darüber hinaus wandte der Raad van Arbeid ein, bei der Herr Brusse betreffenden Vereinbarung handele es sich nicht um eine Vereinbarung im Sinne von Artikel 17 der Verordnung Nr. 1408/71.

9 Gegen diesen ablehnenden Bescheid erhob Herr Brusse Klage beim Raad van Beroep Amsterdam, der seinen Anspruch auf Kindergeld für begründet erklärte. Auf die Berufung des Raad van Arbeid hin gelangte der Rechtsstreit vor dem Centrale Raad van Beroep. Dieser hat das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen vorgelegt:

„1. Gibt Artikel 17 der Verordnung Nr. 1408/71 zwei Mitgliedstaaten die Möglichkeit, im Falle eines Arbeitnehmers, der mehrere Jahre lang nicht im Rahmen des für ihn nach den Artikeln 13 bis 16 der Verordnung

Nr. 1408/71 geltenden Systems des einen Mitgliedstaats versichert war, durch Vereinbarung für diese Jahre das System des anderen Mitgliedstaats (wo der Arbeitnehmer wohnte, bevor er in den erstgenannten Mitgliedstaat umzog) für anwendbar zu erklären?

2. Bei Bejahung der vorstehenden Frage (und vorausgesetzt, daß der Gerichtshof befugt ist, zu der in dieser Frage genannten Vereinbarung zwischen zwei Mitgliedstaaten im Wege der Vorabentscheidung Stellung zu nehmen): Hat der betroffene Arbeitnehmer dann Anspruch auf Kindergeld gemäß dem durch diese Vereinbarung für anwendbar erklärten System eines bestimmten Mitgliedstaats, auch wenn er nicht die nach diesem System für einen Anspruch auf Kindergeld geltende Voraussetzung erfüllt, daß man seinen Wohnort im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats haben muß?"

Zur Zuständigkeit des Gerichtshofes

10 Im Rahmen der zweiten Frage äußert das vorliegende Gericht Zweifel an der Zuständigkeit des Gerichtshofes, im Wege einer Vorabentscheidung nach Artikel 177 EWG-Vertrag über eine zwischen zwei Mitgliedstaaten nach Artikel 17 der Verordnung Nr. 1408/71 geschlossene Vereinbarung zu entscheiden.

11 Ohne daß geprüft zu werden brauchte, ob sich der Gerichtshof im Rahmen von Artikel 177 EWG-Vertrag zur Gültigkeit oder zur Auslegung einer solchen Vereinbarung äußern kann, ist festzustellen, daß er jedenfalls dafür zuständig ist, die Tragweite von Artikel 17 der Verordnung Nr. 1408/71 zu bestimmen, um es dem innerstaatlichen Gericht zu ermöglichen, den bei ihm anhängigen Rechtsstreit im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht zu entscheiden.

Zur ersten Frage

12 Mit der ersten Frage möchte das vorlegende Gericht im wesentlichen wissen, ob zwei Mitgliedstaaten im Wege einer nach Artikel 17 der Verordnung Nr. 1408/71 geschlossenen Vereinbarung mit rückwirkender Kraft beschließen können, einen Arbeitnehmer der Anwendung der Rechtsvorschrift eines dieser Staaten, die für ihn nach den Artikeln 13 bis 16 gelten würden, zu entziehen und ihn für einen bestimmten Zeitraum der Geltung der Rechtsvorschriften des anderen Mitgliedstaats zu unterstellen.

13 Vor einer Beantwortung dieser Frage ist der rechtliche Zusammenhang zu untersuchen, in dem Artikel 17 steht.

14 Wie der Gerichtshof unlängst entschieden hat (Urteil vom 23. 9. 1982 in der Rechtssache 276/81, Sociale Verzekeringsbank/Kuijpers, Slg. 1982, 3027) „bezwecken" die Bestimmungen des Titels II des Verordnung Nr. 1408/71, die festlegen, welche Rechtsvorschriften auf Arbeitnehmer, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, anwendbar sind, „daß die Betroffenen dem System der sozialen Sicherheit eines einzigen Mitgliedstaats unterliegen, so daß die Kumulierung anwendbarer nationaler Rechtsvorschriften und die Schwierigkeiten die sich daraus ergeben können, vermieden werden".

15 Zu diesem Zweck wird in Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe a der allgemeine Grundsatz aufgestellt, daß ein Arbeitnehmer auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit den Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats unterliegt, in dessen Gebiet er beschäftigt ist.

16 Dieser allgemeine Grundsatz gilt jedoch nur, „soweit nicht die Artikel 14 bis 17 etwas anderes bestimmen". In der Tat könnte die ausnahmslose Anwendung des in Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe a aufgestellten Grundsatzes in bestimmten Sonderfällen sowohl für den Arbeitnehmer als auch für den Arbeitgeber und die Sozialversicherungseinrichtungen zur Schaffung statt zur Vermeidung administrativer Schwierigkeiten führen, die Verzögerungen bei der Übersendung der den Arbeitnehmer betreffenden Unterlagen und damit eine Beeinträchtigung der Freizügigkeit bewirken würden. Für derartige Fälle enthalten die Artikel 14 bis 16 Sondervorschriften.

17 Darüber hinaus enthält Artikel 17 eine Ausnahmebestimmung für andere Sachverhalte, die — obwohl sie im Titel II der Verordnung Nr. 1408/71 nicht besonders berücksichtigt werden — eine von den Artikeln 13 bis 16 abweichende Lösung verlangen. Die Feststellung dieser Sachverhalte und die Bestimmung der auf sie anwendbaren Rechtsvorschriften obliegt nach Artikel 17 den betroffenen Mitgliedstaaten, die Ausnahmen von den Artikeln 13 bis 16 vereinbaren können, wenn eine solche Vereinbarung „im Interesse bestimmter Arbeitnehmer" liegt.

18 Folglich steht es voll und ganz im Einklang mit dem System der Verordnung Nr. 1408/71 und namentlich mit deren Artikel 17, daß zwei Mitgliedstaaten

eine Vereinbarung treffen, um einen Arbeitnehmer den Rechtsvorschriften eines anderen als des durch die Artikel 13 bis 16 bezeichneten Mitgliedstaats zu unterwerfen, vorausgesetzt, diese Vereinbarung wird im Interesse des Arbeitnehmers geschlossen.

19 Das vorlegende Gericht hegt Zweifel, ob eine solche Ausnahme mit rückwirkender Kraft beschlossen werden kann, ob also die von den Mitgliedstaaten in Abweichung von den Artikeln 13 bis 16 bezeichneten Rechtsvorschriften für anwendbar auf bereits vergangene Zeiträume erklärt werden können.

20 Der Text von Artikel 17 enthält keinen Hinweis darauf, daß die Mitgliedstaaten die ihnen durch diese Bestimmung eingeräumte Möglichkeit abweichender Vereinbarungen nur für die Zukunft ausüben könnten.

21 Geist und Regelungszusammenhang von Artikel 17 gebieten es vielmehr, daß eine Vereinbarung im Sinne dieser Bestimmung im Interesse des oder der betroffenen Arbeitnehmer auch für die Vergangenheit getroffen werden kann. Als Ausnahmevorschrift, die die Schwierigkeiten beheben soll, die sich aus der Anwendung der Artikel 13 bis 16 auf spezifische, von der Verordnung Nr. 1408/71 nicht besonders berücksichtigte Sachverhalte ergeben können, kann auf Artikel 17 nicht nur zur Verhinderung bestimmter Situationen, sondern auch zu dem Zweck zurückgegriffen werden, in einer bestehenden Situation, die sich erst nach ihrem Eintritt als unbillig erweist, Abhilfe zu schaffen.

22 Daneben ist hervorzuheben, daß Artikel 17 in Anbetracht des Zeitraums, den zwei oder mehr Mitgliedstaaten für das Zustandekommen einer Vereinbarung über die Zweckmäßigkeit einer Ausnahme von den Artikeln 13 bis 16 benötigen, einen Großteil seiner Bedeutung verlieren würde, wenn eine solche Vereinbarung nur für die Zukunft gelten könnte.

23 Somit können in einer von Mitgliedstaaten nach Artikel 17 der Verordnung Nr. 1408/71 geschlossenen Vereinbarung die Rechtsvorschriften eines anderen als des in den Artikeln 13 bis 16 bezeichneten Mitgliedstaats auch für die Vergangenheit für anwendbar erklärt werden, selbstverständlich vorausgesetzt, daß diese Vereinbarung dem Interesse des oder der betroffenen Arbeitnehmer entspricht.

24 In seinen beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen vertritt der Raad van Arbeid die Auffassung, die Mitgliedstaaten könnten von der ihnen gebotenen Möglichkeit, Ausnahmen von den Artikeln 13 bis 16 zu vereinbaren, in einem Fall wie dem vorliegenden, in dem der betroffene Arbeitnehmer es versäumt habe, dem durch Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe a bezeichneten Sozialversicherungssystem beizutreten, keinen Gebrauch machen.

25 Artikel 17 enthält keinerlei derartige Beschränkung der den Mitgliedstaaten verliehenen Befugnis. Die Bestimmung nimmt in keiner Weise Bezug auf die Gründe und die Umstände, die Mitgliedstaaten dazu veranlassen können, eine Ausnahme von den Artikeln 13 bis 16 zu vereinbaren. Folglich steht den Mitgliedstaaten insoweit ein weiter Ermessensspielraum zu, der ausschließlich durch das Interesse des Arbeitnehmers begrenzt ist.

26 Auf die erste Frage ist daher zu antworten, daß Artikel 17 der Verordnung Nr. 1408/71 zwei Mitgliedstaaten die Möglichkeit gibt, im Fall eines Arbeitnehmers, der viele Jahre lang nicht im Rahmen des für ihn nach den Artikeln 13 bis 16 dieser Verordnung geltenden Systems der sozialen Sicherheit eines dieser Mitgliedstaaten versichert war, im Wege einer Vereinbarung für diese Jahre die Rechtsvorschriften des anderen Mitgliedstaats für anwendbar zu erklären, sofern dies im Interesse des betroffenen Arbeitnehmers liegt.

Zur zweiten Frage

27 Mit der zweiten Frage ersucht das vorlegende Gericht um Auskunft darüber, ob ein Arbeitnehmer, der aufgrund einer Vereinbarung nach Artikel 17 der Verordnung Nr. 1408/71 den Rechtsvorschriften eines anderen Mitgliedstaats als desjenigen unterstellt ist, in dem er und seine Familie wohnen, auch dann Anspruch auf Kindergeld gemäß diesen Rechtsvorschriften hat, wenn diese Leistung nach diesen Vorschriften nur Personen gewährt wird, die im Gebiet des betreffenden Mitgliedstaats wohnen.

28 Zunächst ist klarzustellen, daß die Beantwortung dieser Frage nicht von den Artikeln 13 bis 17 der Verordnung Nr. 1408/71 abhängt, die allein dem Zweck dienen, die Bestimmung der auf die verschiedenen innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandernden Arbeitnehmer anwendbaren Rechtsvorschriften zu ermöglichen; sie richtet sich vielmehr nach den aufgrund der

Artikel 13 bis 17 anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften, soweit diese mit den Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts auf diesem Gebiet in Einklang stehen.

29 Für die Entstehung des Anspruchs auf Kindergeld ist somit Artikel 73 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1408/71 zu berücksichtigen, der lautet:

„Ein Arbeitnehmer, der den Rechtsvorschriften eines anderen Mitgliedstaats als Frankreich unterliegt, hat für seine Familienangehörigen, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnen, Anspruch auf Familienleistungen nach den Rechtsvorschriften des ersten Staates, als ob die Familienangehörigen in diesem Staat wohnten."

30 Dieser Artikel begründet zugunsten des Arbeitnehmers, der wie in dem im Vorlagebeschluß dargestellten Fall den Rechtsvorschriften eines anderen Mitgliedstaats als desjenigen unterliegt, in dessen Gebiet seine Familienangehörigen wohnen, einen echten Anspruch auf Gewährung von Familienleistungen nach den anwendbaren Rechtsvorschriften. Dieser Anspruch darf nicht durch die Anwendung einer in diesen Rechtsvorschriften enthaltenen Klausel entzogen werden, nach der Familienleistungen nur an Personen gezahlt werden, die im Gebiet des betreffenden Mitgliedstaats wohnen.

31 Im übrigen ist es im Rahmen von Artikel 73 ohne Bedeutung, ob die Rechtsvorschriften, denen der Arbeitnehmer unterliegt, in Anwendung der Artikel 13 bis 16 der Verordnung Nr. 1408/71 oder auf der Grundlage einer Vereinbarung gemäß Artikel 17 dieser Verordnung bestimmt worden sind.

32 Auf die zweite Frage ist sonach zu antworten, daß ein Arbeitnehmer, der aufgrund einer nach Artikel 17 der Verordnung Nr. 1408/71 geschlossenen Vereinbarung den Rechtsvorschriften eines anderen Mitgliedstaats als desjenigen, in dem seine Familienangehörigen wohnen, unterworfen worden ist, nach Artikel 73 der Verordnung Nr. 1408/71 auch dann Anspruch auf Familienleistungen nach den durch diese Vereinbarung für anwendbar erklärten Rechtsvorschriften hat, wenn er das in diesen enthaltene Wohnorterfordernis nicht erfüllt.

Kosten

33 Die Auslagen der Regierung der Niederlande, der Regierung des Vereinigten Königreichs und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor

dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

auf die ihm vom Centrale Raad van Beroep mit Beschluß vom 19. Oktober 1982 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. **Artikel 17 der Verordnung Nr. 1408/71 gibt zwei Mitgliedstaaten die Möglichkeit, im Fall eines Arbeitnehmers, der viele Jahre lang nicht im Rahmen des für ihn nach den Artikeln 13 bis 16 dieser Verordnung geltenden Systems der sozialen Sicherheit eines dieser Mitgliedstaaten versichert war, im Wege einer Vereinbarung für diese Jahre die Rechtsvorschriften des anderen Mitgliedstaats für anwendbar zu erklären, sofern dies im Interesse des betroffenen Arbeitnehmers liegt.**

2. **Ein Arbeitnehmer, der aufgrund einer nach Artikel 17 der Verordnung Nr. 1408/71 geschlossenen Vereinbarung den Rechtsvorschriften eines anderen Mitgliedstaats als desjenigen, in dem seine Familienangehörigen wohnen, unterworfen worden ist, hat nach Artikel 73 der Verordnung Nr. 1408/71 auch dann Anspruch auf Familienleistungen nach den durch diese Vereinbarung für anwendbar erklärten Rechtsvorschriften, wenn er das in diesen enthaltene Wohnorterfordernis nicht erfüllt.**

Mackenzie Stuart Koopmans Bosco

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 17. Mai 1984.

Der Kanzler
Im Auftrag
H. A. Rühl
Hauptverwaltungsrat

Der Präsident der Ersten Kammer
T. Koopmans